

GÖTEBORGS UNIVERSITET
Statsvetenskapliga Institutionen

Asylpolitiska skiljelinjer i europeiseringens spår

En deskriptiv studie av de svenska riksdagspartiernas inställning till
en gemensam europeisk asylpolitik

Kandidatuppsats i Statsvetenskap

Vårterminen 2010

Cecilia Kjellgren

Handledare: Rutger Lindahl

Antal ord: 9995

Abstract

Inom Europeiska Unionen har framväxten av en gemensam europeisk asylpolitik under de senaste tio åren utgjort en allt viktigare del av ett allt tätare unionssamarbete, en överstatlig flyktingpolitik är idag ett faktum. Tidigare forskning har framförallt studerat den svenska inställningen till en överstatlig flyktingpolitik utifrån idéer om över- och mellanstatlighet, en dimension som framförallt berör beslutsformerna för politiken. Den här studien argumenterar för att även idéer om restriktivitet och generositet måste inkluderas i studien av den svenska inställningen till en sådan politik, en dimension som snarare kan ses beröra politikens innehåll. Studiens huvudsakliga syfte är således att genom en kvalitativ idéanalys över tid undersöka hur de svenska riksdagspartierna kan kategoriseras utifrån idéer om över- och mellanstatlighet *samt* restriktivitet och generositet. Studien har en kontextuell utgångspunkt i tidigare teorier och forskning som behandlar den gemensamma europeiska asylpolitiken och utifrån debatter från två avgörande tidsperioder för den gemensamma politiken, Europeiska rådets möte i Tammerfors 1999 samt Europeiska rådets möte i Stockholm 2009, analyseras partiernas ställningstaganden. Studiens resultat visar på att det utifrån idéer om restriktivitet och generositet skett en tydlig policyförskjutning för flertalet partier mellan de två tidpunkterna, framförallt mot ökad restriktivitet. Detta gäller inte för över- och mellanstatlighet. Studien visar också på att konfliktlinjerna mellan partierna vid den första tidpunkten hade en tydlig blocköverskridande karaktär med tydliga samarbetsmönster mellan Socialdemokraterna och Moderaterna, vilka i olika hög grad motsattes av de resterande riksdagspartierna. Vid den andra tidpunkten har dessa konfliktlinjer kommit att återgå till en mer traditionell blocklogik. Studien kan även ses som ett argument för att politikområden som till hög grad påverkas av unionssamarbetet bör studeras ur både en nationell och en europeisk kontext.

Innehåll

1. Inledning.....	4
1.1 Introduktion	4
1.2 Syfte och frågeställningar	6
1.3 Tidigare forskning och kontext.....	7
1.3.1 Svensk invandrings- och flyktingpolitik: en historisk tillbakablick	7
1.3.2 Mot ett gemensamt europeiskt asylsystem.....	8
1.3.3 Förklaringar till den överstatliga flyktingpolitiken.....	9
2. Metod och material.....	10
3. Analytiskt ramverk.....	12
3.1 Mellanstatlighet eller överstatlighet?.....	12
3.1.2 Inställning till policydokument	14
3.1.3 Inställning till upprättandet av ett ”Fästning Europa”	14
3.2 Restriktiv eller generös?	15
3.2.2 Inställning till en öppen eller reglerad invandring	16
3.2.3 Inställning till ansvarsfördelning	17
3.2.4 Inställning till miniminormer	18
3. 3 Sammanställning av kriterier	20
4. Undersökning och analys	21
4.1 Tidpunkten för Europeiska rådets möte i Tammerfors.....	21
4.1.1 Mellanstatlighet eller överstatlighet?	21
4.1.2 Restriktiv eller generös?	23
4.2 Tidpunkten för Europeiska rådets möte i Stockholm	25
4.2.1 Mellanstatlighet eller överstatlighet?	25
4.2.2 Restriktiv eller generös?	26
5. Resultat och slutsatsdiskussion	29

5.1 Sammanställning av resultat	29
5.2 Slutsatsdiskussion	30
5.2.1 Kategoriserar riksdagspartiernas inställning till en gemensam europeisk asylpolitik som "överstatlig" eller "mellanstatlig"?	30
5.2.2 Kategoriserar riksdagspartiernas inställning till en gemensam europeisk asylpolitik som "restriktiv" eller "generös"?	30
5.2.3 Hur hänger inställningen till en generös eller en restriktiv asylpolitik samman med ökad överstatlighet inom asyl- och flyktingpolitiken?.....	31
5.2.4 Avslutande diskussion	32
6. Referenser.....	34
6.1 Tryckta källor	34
6.2 Europeiska rådet. Ordförandeskapets slutsatser	36
6.3 Svenskt offentligt tryck	37
6.4 Elektroniska källor.....	38

1. Inledning

1.1 Introduktion

De senaste tio åren har framväxten av en gemensam asyl- och flyktingpolitik¹ för medlemsstaterna i Europeiska Unionen (EU) utgjort en betydande del av ett allt tätare unionssamarbete, somliga hävdar till och med att migrationen idag är en av EU:s viktigaste frågor (Hansen, 2008:11). Denna utveckling har särskilt aktualiserats under det senaste året då det så kallade Stockholmsprogrammet, EU:s nya femårsplan för rättsliga och inrikes frågor, antogs under Sveriges ordförandeskap i december 2009. Programmet innebär bland annat att unionen nu har en intern strategi för genomförandet av ett gemensamt asylsystem.

Frågan om en gemensam asylpolitikens vara eller icke vara har för Sveriges del varit ett ämne för diskussion ända sedan inträdet i EU och har framförallt diskuterats utifrån teorier om över- och mellanstatlighet inom det europeiska samarbetet. Hans Andersson (2008) beskriver i sin bok *"Överstatlig flyktingpolitik"* hur de svenska regeringarna har gått från att ha en ljummen attityd till överstatlighet inom det asylpolitiska området till att inför Europeiska rådets toppmöte i Tammerfors, där målet med en gemensam politik presenterades, förespråka allt mer överstatlighet; en policyförskjutning har ägt rum. En mer överstatlig hållning inom asyl- och flyktingpolitiken kan uppfattas som spektakulärt då detta politikområde traditionellt setts som ett så kallat suveränitetskänsligt politikområde, det vill säga ett område där stater inte gärna lämnar ifrån sig makt (Andersson, 2008:21f, Geddes, 2000:13).

Idéer som berör över- och mellanstatlighet har alltså haft en central plats i frågan om en gemensam europeisk asylpolitik. Men i den asyl- och flyktingpolitiska debatten är även idéer kring restriktivitet och generositet ständigt närvarande, en dimension som berör innehållet i politiken snarare än beslutsformerna för den. Sverige kan i jämförelse med både länder inom Europa och i resten av världen ses som ett generöst land vad gäller asyl- och invandringspolitik (Abiri 2000, Lundh & Ohlsson 1999). I EU sammanhang har detta inte minst tydliggjorts i förhållande till Medelhavsländerna och dessa länders reaktioner mot allt

¹ Några begreppsdistinktioner som berör det asyl- och flyktingpolitiska området är viktiga att klargöra. *Invandringspolitik* rymmer de lagar och regler som gäller för invandring i Sverige. Till det invandringspolitiska området hör *asyl- och flyktingpolitiken*, det vill säga de lagar och regler som avgör vem som får flyktingstatus och asyl i Sverige. *Migrationspolitik* är snarare ett helhetsbegrepp som används inom flertalet områden. (Se Dahlstedt 2000)

kraftigare flyktingströmmar. Inom Sverige har dock konfliktlinjerna blivit allt tydligare. Den konsensus som rådde mellan de politiska partierna till och med 1980-talet kring en strävan att föra en human och generös invandringspolitik har luckrats upp. En brytning mellan partierna blev märkbar, under en lång period samarbetade Socialdemokraterna och Moderaterna i de flesta beslut inom det asylpolitiska området medan Folkpartiet, Miljöpartiet och Vänsterpartiet hävdade att politiken som förts varit allt för restriktiv (se Spång 2006, Abiri 2000). Detta tyder på att idéer kring restriktivitet och generositet fått en allt viktigare roll i den asylpolitiska debatten och därmed finns det också en vikt av att knyta sådana idéer till den övergripande diskussionen om EU:s migrationspolitik och den svenska inställningen till en sådan politik. I denna har bland frågan om mekanismer för ansvarsfördelning samt behovet av miniminormer för den gemensamma politiken varit framträdande (se exempelvis Geddes 2000, Thielemann 2008, Andersson 2008), föreställningar som nära kan kopplas en mer eller mindre restriktiv asylpolitik. Jag hävdar att man genom att föra in dessa idéer i studien av den gemensamma asylpolitiken kan erhålla en fördjupad bild av utvecklingen av en gemensam politik samt att skiljelinjerna mellan de svenska riksdagspartierna ytterst kan ses bottna i dessa partiers inställning till över- och mellanstatlighet *samt* restriktivitet och generositet. I studien av de svenska riksdagspartiernas inställning till en gemensam europeisk asylpolitik är det således av stor vikt att både studera hur politiken beslutas och vad den innebär.

Denna uppsats ämnar således till att bidra med ökad förståelse av asylpolitiken och det överstatliga samarbete som har utvecklats på området genom att undersöka de svenska riksdagspartiernas inställning till en gemensam asylpolitik utifrån idéer om över- och mellanstatlighet samt restriktivitet och generositet. För det invandringspolitiska forskningsområdet och för samhället i stort är det viktigt att visa vari de politiska förändringarna består och hur de representeras av de politiska partierna. Tidigare forskning har framförallt fokuserat på den svenska officiella ståndpunkten utåt, det vill säga den politiska stävan hos sittande regering och tenderat att missa väsentliga ståndpunkter hos resterande partier (se Andersson 2008). För att få en mer heltäckande förståelse av den ”svenska” inställningen till den gemensamma politiken bör alla de svenska riksdagspartierna inkluderas.

Politiska idéer är viktiga att studera då de formar människors övertygelser, sympatier och strävanden och kan ses ha stor betydelse för samhällets utveckling i stort, vilket också visar på vikten av att analysera och granska de politiska budskap som framförs (Beckman, 2005:9). En kartläggning av de svenska partiernas inställning till en överstatlig flyktingpolitik kan bidra till kunskap om både det svenska och europeiska asylpolitiska området och de svenska riksdagspartiernas inställning till det europeiska samarbetet överlag, vilket är av stor vikt då det finns stora glapp i forskningen om den svenska asylpolitiken och dess relation till EU (Andersson, 2008:17). I och med ett allt djupare samarbete med stor betydelse för samhällets alla sfärer blir denna ansats av desto större betydelse.

1.2 Syfte och frågeställningar

Tidigare forskning som sökt förklara varför en policyförskjutning mot ökad överstatlighet inom asylpolitiken har ägt rum har framförallt fokuserat på de svenska regeringarnas agerande utifrån teorier om över- och mellanstatligt samarbete (se Andersson 2008). Allt tydligare skiljelinjer mellan de svenska riksdagspartierna verkar dock ha uppenbarat sig beroende på synen på restriktivitet och generositet på både svensk och europeisk nivå. Innehållet i politiken kan inte fränkopplas från beslutsformerna och därmed kan både dimensionerna över- och mellanstatlighet samt restriktivitet och generositet anses nödvändiga att inkludera för en nyanserad beskrivning av den "svenska" inställningen till en överstatlig flyktingpolitik, en kombination av två dimensioner ingen tidigare forskning jag funnit studerat. Studiens huvudsakliga uppgift är utifrån denna bakgrund att undersöka hur de svenska riksdagspartierna inställning till en gemensam europeisk asylpolitik kan kategoriseras utifrån idéer om över- och mellanstatlighet samt restriktivitet och generositet samt om dessa partiers inställning till politiken har förändrats över tid.

Mina huvudsakliga frågor utifrån denna bakgrund är:

- *Kategoriseras riksdagspartiernas inställning till en gemensam europeisk asylpolitik som "överstatlig" eller "mellanstatlig"?*
- *Kategoriseras riksdagspartiernas inställning till en gemensam europeisk asylpolitik som "restriktiv" eller "generös"?*
- *Har partiernas inställning till en gemensam europeisk asylpolitik utifrån dessa idédimensioner förändrats över tid och i så fall hur?*
- *Hur hänger inställningen till en generös eller en restriktiv asylpolitik samman med ökad överstatlighet inom asyl- och flyktingpolitiken?*

1.3 Tidigare forskning och kontext

1.3.1 Svensk invandrings- och flyktingpolitik: en historisk tillbakablick

Den svenska invandringspolitiken har sedan i slutet av 1800-talet betecknats som en av de mest liberala och generösa i världen, dock med undantag för mellankrigstiden då Sverige kom att sluta sig. Utvecklingen har i stora drag gått från en helt öppen invandringspolitik till införandet av kontroll och restriktioner för olika former av invandring. Detta kan ses bero på att under olika perioder har olika former av invandring varit dominerande, framförallt har ett skifte från arbetskraftsinvandring till flyktinginvandring varit tydligt. (Lundh & Ohlsson, 1999:11f) Lundh och Ohlsson menar att denna förändring var en konsekvens av den ökning av nya former av konfliktlinjer som blev tydlig runt om i världen under 1960-talet (Ibid., 32f). Detta i kombination med "... Sveriges goda rykte som en demokrati där de mänskliga rättigheterna respekterades..." medverkade till att flyktinginvandringen till Sverige ökade (Ibid., 79).

Fram till i början av 1990-talet garanterades i princip alla asylsökande asyl och de politiska skiljelinjerna på området var få, det fanns en enighet om Sveriges solidariska profil (Abiri, 2000:13–15). I och med kriget på Balkan kom denna politiska konsensus att förändras. Elisabeth Abiri (2000) visar i en kartläggning av svensk flyktingpolitik under 1990-talet hur den kraftiga ökningen av asylsökande ledde fram till en något oväntad utveckling för den svenska partipolitiken. I en allt högre utsträckning började de socialdemokratiska regeringarna få stöd av Moderaterna i de flyktingpolitiska besluten, ett parti som då liksom idag kan ses som Socialdemokraternas främsta konkurrent (Abiri, 2000:15). Denna utveckling bekräftas av bland andra Mikael Spång, som i en rapport från 2006 visar hur Socialdemokraterna och Moderaterna har samarbetat vid flertalet av de beslut som fattats inom migrations- och flyktingpolitiken under 1990-talet medan framförallt Folkpartiet, Miljöpartiet och Vänsterpartiet har hävdat att den politik som förts varit allt för restriktiv (Spång, 2006:35). Spång hävdar utifrån denna bakgrund att två "block" har vuxit fram inom asylpolitiken, två block som inte bara skiljer sig från den traditionella blockpolitiken utan också från partiernas inställning till EU och uppfattningen om behovet av en gemensam invandringspolitik inom det europeiska samarbetet (Ibid., 35).

1.3.2 Mot ett gemensamt europeiskt asylsystem

Flykting- och invandringsfrågor började på allvar att diskuteras i EU under 1990-talet. Att politikområdet aktualiseras på en europeisk nivå kan förklaras utifrån den process som länge varit ett av unionens främsta mål, genomförandet av den inre marknaden. Den inre marknaden krävde borttagandet av gränskontroller mellan medlemsstaterna, vilket resulterade i en säkerhetslogik som lyfte fram behovet av så kallade kompensatoriska åtgärder (Lavenex, 2001:104). Dessa åtgärder presenterades bland annat i form av polissamarbete, en samordnad viseringspolitik och enhetliga yttre gränskontroller men lyfte också fram behovet av en harmonisering av medlemsstaternas flykting- och invandringspolitik.

Fram till Amsterdamfördragets ikraftträdande 1999 var asylpolitiken placerad i EU:s så kallade tredje pelare, den del av samarbetet som brukar benämnas som rent mellanstatligt. De gemensamma institutionerna hade därmed ett mycket begränsat inflytande över frågorna, vilket kom att förändras när politikområdet förflyttades till den överstatliga första pelaren i och med ratificeringen av detta fördrag (Andersson, 2003:23f). Under Europeiska rådets toppmöte² i Tammerfors samma år tas kanske det största steget för en gemensam politik på området. Under detta möte kommer medlemsstaterna överens om att ett område med "frihet, säkerhet och rättvisa" ska upprättas, inom vilket flyktingpolitiken inte bara inkluderas utan också får en ny politisk tyngd (Ibid., 25f). Detta åskådliggörs inte minst av beslutet att skapa ett "gemensamt europeiskt asylsystem".

Under åren som följt har allt fler av de asylpolitiska områdena harmoniserats och i december 2009 undertecknades ett nytt målprogram för den gemensamma politiken efter Europeiska rådets möte i Stockholm, det så kallade Stockholmsprogrammet. Programmet slår bland annat fast att genomförandet av det gemensamma asylsystemet utgör ett av unionens huvudmål, vilket visar på den tyngd den gemensamma asylpolitiken kommit att få. Men vägen mellan slutsatserna från toppmötet i Tammerfors 1999 och de från Stockholm tio år senare har inte varit självklar. Peo Hansen pekar på att den febrila migrationspolitiska aktivitet som blev ett faktum i unionen efter Tammerforsmötet inte bara har resulterat i en ökad grad av överstatlig harmonisering utan också i ett antal nya problem och målkonflikter (Hansen, 2008:31). Dessa konflikter har framförallt centrerats kring tre områden av den gemensamma politiken:

² Europeiska rådet består av medlemsstaternas stats- och regeringschefer och under dess möten, så kallade EU-toppmöten, ska riktlinjer och mål för det framtida EU-samarbetet fastställas (se Bomberg & Stubb 2008:57–58).

uppkomsten av ett "Fästning Europa", frågan om en lagstiftning baserad på miniminormer samt behovet av mekanismer för ansvarsfördelning (se avsnitt 3 för en ingående redogörelse).

1.3.3 Förklaringar till den överstatliga flyktingpolitiken

För att förstå den utveckling mot ökad överstatlighet inom asylpolitiken som har ägt rum under det senaste decenniet är det värt att föra in en något mer utförlig och teoretiserande redogörelse om hur man kan förstå relationen mellan det nationella och det överstatliga. Att stater lämnar ifrån sig makt på det asylpolitiska området till ett överstatligt organ trots dess suveränitetskänsliga natur förklaras lämpligast genom teorier om europeisk integration, varav två av de mest framträdande kan ses utgöras av neofunktionalism och liberal intergovernmentalism (Andersson, 2008:36f).

I den neofunktionalistiska teoribildningen har aktörerna en central betydelse, det är framförallt de gemensamma överstatliga institutionerna som anses driva integrationen vidare. En av teorins huvudsakliga idéer är tanken om "spill-over" effekter, det vill säga att ett påbörjat samarbete kommer att "spilla över" i annat samarbete. Olika former av spill-over kan uttydas. Betydande för förklaringen till ökad överstatlighet inom det asylpolitiska området är framförallt funktionell spill-over (se Westberg 2006). Hypotesen för funktionell spill-over är att integration i en sektor tvingar fram integration i andra sektorer. Detta kan exemplifieras av att öppnandet av den inre marknaden ledde till att medlemsstaterna behövde ta bort kontroller vid sina gränser, vilket krävde en förstärkt gemensam gränskontroll utåt och ledde till argument om en gemensam asyl- och flyktingpolitik (Andersson, 2008:192).

Delvis som en kritik mot neofunktionalismen växte den liberala intergovernmentalismen fram, en del av det som brukar betecknas som den mellanstatliga integrationsteorin. Denna teori hävdar att integrationen drivs framåt av nationella regeringars upprättande av europeiska samarbetslösningar för att hantera de ömsesidiga ekonomiska beroenden som ett ökat internationellt ekonomiskt utbyte skapar (Westberg, 2006:92). Andersson framhåller dock att det finns en stor spännvidd i den mellanstatliga skolbildningen, men att ändå ett övergripande fokus på omvärldsförändringar går att uttyda (Andersson, 2008:44). I det asylpolitiska sammanhanget är det framförallt förändringar i antalet asylsökande som kan förstås som en omvärldsförändring av betydelse och Andersson visar efter en genomgång av både dokument från EU-nivå och nationell nivå hur ökningar i antalet asylsökande leder till att det anses viktigare med ett närmare samarbete (Ibid., 190). Enligt denna förklaring är det alltså staters

hantering av förändrade internationella förhållanden som bidragit till skapandet av den gemensamma asylpolitiken.

2. Metod och material

Då jag i min studie ämnar undersöka de svenska riksdagspartiernas inställning till en gemensam asylpolitik utifrån idéer om över- och mellanstatlighet samt restriktivitet och generositet är det lämpligt att utföra en deskriptiv idéanalys utifrån den asylpolitiska riksdagsdebatten. Idéer kan exempelvis utgöras av föreställningar av verkligheten, värderingar av företeelser eller föreställningar om hur man bör handla (Bergström & Boréus, 2005:149f). Idébegreppet har dock ingen klar avgränsning eller definition och jag hävdar idéer som berör över- och mellanstatlighet samt restriktivitet och generositet kan ses som verktyg utifrån vilka riksdagspartiernas inställning till asyl- och flyktingpolitiken kan analyseras.

Idéanalysen är en form av systematiserande underökning som vanligtvis byggs upp utifrån idealtyper, dimensioner eller kategorier för att klassificera innehållet i givna texter (Beckman, 2005:25, Esaiasson m.fl., 2007:238). Då jag inte finner det möjligt att utarbeta specifika idealtyper kommer jag att utgå från mer allmänt hållna kategorier. Utifrån kategorierna mellanstatlighet och överstatlighet samt restriktivitet och generositet kommer analysen att resultera i en klassindelning av riksdagspartierna i en av fyra klasser: *överstatlig/restriktiv*, *mellanstatlig/restriktiv*, *överstatlig/generös* samt *mellanstatlig/generös*. Indelningen kräver en operationalisering av kategorierna, vilken kommer att ha en kontextuell utgångspunkt i betydelsen att jag utgår från teorier och tidigare forskning som behandlar den gemensamma asylpolitiken. Den teoretiska genomgången kommer att mynna ut i ett antal kriterier för varje kategori som sedan skall återfinnas i den politiska debatten för att jag skall kunna uttala mig om partiernas ståndpunkter och dra slutsatser av dessa, det är dessa kriterier som utgör studiens analytiska ramverk.

Undersökningen utgörs således av en aktörscentral kvalitativ textanalys där idéer om över- och mellanstatlighet samt restriktivitet och generositet används som ett analytiskt verktyg för att undersöka riksdagspartiernas inställning till en överstatlig flyktingpolitik. En kvalitativ textanalys är att föredra då ansatsen i denna är att "ta fram det väsentliga innehållet genom en noggrann läsning av textens delar, helhet och den kontext vari den ingår" (Esaiasson m.fl. 2007:237). Ett alternativ hade varit att utföra en kvantitativ innehållsanalys, där ett stort antal analysenheter behandlas likvärdigt och tillskrivs samma vikt (Beckman, 2005:42-45). Då

vissa passager i empirin är viktigare än andra för min studie skulle ett sådant tillvägagångssätt dock inte kunna återge en tillräckligt nyanserad bild av det fenomen jag ämnar undersöka. I genomgången av materialet kommer jag utifrån den kvalitativa analysens logik presentera framförallt citat som har för avsikt att tydliggöra partiernas ståndpunkter och visa på var de hör hemma i kategoriseringen.

Kriterierna för över- och mellanstatlighet kommer att utgå från partiernas inställning till policydokument som fastställer idén med ett överstatligt samarbete inom asylpolitiken samt inställningen till upprättandet av ett ”Fästning Europa” som kan ses befästa idén om bevarad mellanstatlighet. Då jag inte funnit någon tillfredsställande bestämning för vad som kan betecknas som en restriktiv och generös asylpolitik så utgår kriterierna för kategorierna restriktivitet och generositet från partiernas inställning till frågan om ansvarsfördelning, vikten av miniminormer för den gemensamma politiken samt frågan om en öppen eller en reglerad invandring, tre områden som både utifrån den politiska och teoretiska kontexten kan anses utgöra en grund för dessa kriterier. Flera kriterier för var kategori kan ses som nödvändigt för att fånga in partiernas ståndpunkter i den politiska debatten som tenderar att vara förhållandevis spretig.

Indelningen av partierna utifrån kriterierna utgår från en systematiserande undersökning och jämförelse av partiernas attityder, reaktioner och ståndpunkter i debatter inför och efter Europeiska rådets toppmöten i Tammerfors 1999 och i Stockholm 2009, möten som har syftat till att bestämma riktlinjer och mål för den gemensamma asylpolitiken. Partierna jämförs därmed både med varandra och över tid. Den asylpolitiska riksdagsdebatten kan ses som en indikator på hur politiken inom området utvecklats och vilka idéer det är som omger politiken, vilket också medför att den lämpar sig väl som en grund för min analys. Debatter från dessa perioder kan anses ge en representativ bild av partiernas inställning till den gemensamma politiken då de två tidpunkterna på olika sätt inneburit avgörande moment för den gemensamma europeiska asylpolitiken. I Tammerforsprogrammet fastställdes målet med ett gemensamt europeiskt asylsystem, ett beslut av stor betydelse då det innebar ett praktiskt mål för harmoniseringen av asyl- och invandringspolitikerna inom unionen. Stockholmsprogrammet kan sägas vara avgörande för den framtida utvecklingen då detta dokument inte bara fastställer ett datum för när det gemensamma europeiska asylsystemet skall vara i funktion utan även föreskriver ”enhetliga regler” för hela unionen.

Det finns olika former av riksdagsdebatter. Jag använder mig dels av överläggningar i riksdagens EU-nämnd³. Dessa kan anses utgöra en god grund för att analysera partiernas ståndpunkter då det i första hand är här den gemensamma politiken diskuteras. Då det inte enbart är partiernas officiella ståndpunkter som anförs i dessa överläggningar så kompletteras dessa med debatter från riksdagens kammare samt partimotioner. Utifrån materialet kommer jag att redogöra för och resonera kring de kriterier jag ställt upp, det som inte kan ses som relevant för min studie kommer att lämnas därhän. Det är också viktigt att poängtera är att det främst är bilden av asyl- och flyktingpolitiken så som den framställs i debatterna som behandlas. Det som framförs i debatterna har betydelse på den politik som förs, men det är viktigt att understryka att det är en skillnad mellan politiska ståndpunkter och fattade beslut.

Det är även viktigt att markera att det finns en bred variation av hur partiernas representanter uttrycker sig kring de uppställda kriterierna i debatterna, hur uttalandena tolkas har därmed betydelse för utfallet. Tolkning påverkas alltid av förförståelse. Det är dock en vedertagen uppfattning inom samhällsforskningen att tidigare erfarenheter påverkar slutsatserna (Beckman, 2005:19f). För att hantera denna problematik strävar jag efter att hålla tankegångar och upplägg så konkreta som möjligt.

3. Analytiskt ramverk

3.1 Mellanstatlighet eller överstatlighet?

För att undersöka huruvida de svenska riksdagspartierna uppvisar ståndpunkter för ökad överstatlighet inom asylpolitiken eller om de önskar bevarad mellanstatlighet krävs det att precisera vad över- och mellanstatlighet innebär i detta avseende. Denna ansats är dock inte helt oproblematisks. Hans Andersson (2009) visar i en genomgång av olika definitioner av överstatlighet hur tyngdpunkten i definitionerna varierar, vilket han menar beror på att författare tenderar att lyfta fram de olika aspekter de är intresserade av i sammanhanget. Genom att bearbeta olika syner på överstatlighet formulerar Andersson en definition, som i sammanhanget kan ses som omfattande då utgångspunkten är att ta del av både de vedertagna definitionerna samt kritiken mot dessa. Han menar att ett internationellt samarbete är överstatligt när stater har överfört rätten att utöva offentlig makt till ett autonomt,

³ I riksdagens EU-nämnd samråder representanter för regeringen inför Ministerrådsmöten samt Europeiska rådets toppmöten med representanter från de olika politiska partierna.

internationellt organ som fattar bindande beslut vilka har effektivt företräde framför nationella bestämmelser (Andersson, 2009:282).

I mitt fall går två viktiga aspekter att urskilja i diskussionen kring överstatligt samarbete, beslutsformerna och beslutsinnehållet. Beslutsformerna berör hur beslut inom det asyl- och flyktingpolitiska området fattas inom EU. Under det senaste decenniet har utvecklingen gått från beslut genom enhällighet i Ministerrådet, vilket brukar betecknas som en mellanstatlig beslutsform, till beslut genom kvalificerad majoritetsröstning vilket karakteriseras som en mer överstatlig form av beslutsfattande (Hansen, 2008:104). Utifrån den vedertagna uppfattningen går det att slå fast att vid båda de tidpunkter som studien utgår ifrån så har medlemsstaterna kommit överens om att beslut inom området kommer att tas med kvalificerad majoritetsröstning, det vill säga en mer överstatlig form av beslutsfattande (Andersson, 2009:376).

Beslutsinnehållet berör vilka delar av asylpolitiken som har eller kommer att harmoniseras och till vilken grad. Under Europeiska rådets möte i Tammerfors kom regeringscheferna överens om att unionen skulle skapa ett gemensamt europeiskt asylsystem som bland annat skulle innebära ”gemensamma normer för ett rättvist och effektivt asyلفörfarande”, ”gemensamma minimivillkor för mottagande av asylsökande” samt en ”tillnärmning av reglerna för erkännande och innebörd av flyktingstatus” (Tammerforsprogrammet punkt 13-15). Dessutom slogs det fast att gemenskapsbestämmelserna på längre sikt bör leda till ”ett gemensamt asyلفörfarande och en enhetlig status för dem som beviljas asyl, som är giltig i hela unionen” (Ibid., punkt 15). Dessa riktlinjer innebar en stor förändring för det asylpolitiska området, men ännu var det oklart hur omfattande harmoniseringen skulle bli. Dokumentets kärna, målet med ett fullt gemensamt asyلفörfarande och en enhetlig status, ger dock en tydlig hänvisning till ambitionerna för tidpunkten. Detta mål innebär en tydligt överstatlig ambition, då det syftar till en harmonisering av politiken som medför att de enskilda staterna kommer att förlora lagstiftningsmakt samt att dessa enhetliga regler kommer att stå över nationella bestämmelser på området. Ratificeringen av Stockholmsprogrammet och Lissabonfördragets ikraftträdande innebar att denna överstatliga ambition spikades. Bland annat slår det fast ett slutdatum för det gemensamma asylsystemets ikraftträdande vilket bland annat inkluderar ett gemensamt asyلفörfarande och en enhetlig status för de som beviljas asyl, men också att kvalificerad majoritetsröstning ska gälla fullt ut för den gemensamma asylpolitiken (Stockholmsprogrammet punkt 6.2, Andersson, 2008:125).

Denna redogörelse leder fram till att både beslutsformerna för och beslutsinnehållet i den gemensamma asylpolitiken kan betecknas som överstatlig, vilket riksdagspartiernas ställningstaganden kommer att analyseras utifrån. För att kunna härleda idéer om över- och mellanstatlighet i den politiska debatten kommer dessa konkretiseras i partiernas inställning till policydokument samt partiernas inställning till idén om upprättandet av ett ”Fästning Europa”.

3.1.2 Inställning till policydokument

Inför och efter Europeiska rådets möten samt ministerrådsmöten anordnas diskussioner i EU-nämnden om de frågor som ska avhandlas. Berörda utskott ska då ha kommit fram till en ”svensk ståndpunkt” i frågan som behandlas. Vid dessa tillfällen har representanter för de politiska partierna möjlighet att lämna reservationer och framföra partiets ståndpunkter till de policydokument som dessa möten bygger på (Riksdagens webbplats).

Efter att ha fastslagit att den gemensamma europeiska asylpolitiken både vid tidpunkten för Europeiska rådets möte i Tammerfors och i Stockholm kan betecknas som överstatlig går det att härleda partiernas ståndpunkter utifrån hur de ställer sig till de policydokument som fastställer den gemensamma asylpolitiken. Ett kriterium för överstatlighet kan därmed utgöras av att *partiet ställer sig bakom policydokument som fastställer målet med en gemensam asylpolitik*. Motsatsen, att *partiet framför reservationer till policydokument som fastställer målet med en gemensam asylpolitik*, kommer följaktligen att utgöra ett kriterium för bevarad mellanstatlighet.

3.1.3 Inställning till upprättandet av ett ”Fästning Europa”

För att nyansera partiernas inställning till politiken utifrån idéer om över- och mellanstatlighet finns det skäl att även utgå från övriga aspekter av en harmonisering på området. I både den samhälleliga och akademiska diskussionen har särskilt idén om upprättandet av ett ”Fästning Europa” utgjort en betydande kritik av ett överstatligt samarbete inom asyl- och flyktingpolitiken och kan bidra med viktiga aspekter för förståelsen av den svenska politiska debatten på området.

Idén om upprättandet av ett ”Fästning Europa” bygger på att stärkandet av EU:s externa gränser håller oönskade migranter och asylsökande borta genom allt hårdare gränskontroller utåt. Andrew Geddes förklarar uppkomsten av fenomenet med att harmoniserade regelverk och framförallt upprättandet av den inre marknaden ofrånkomligt har lett till att det skapats ett

gemensamt intresse kring migrations- och asylfrågor hos EU:s medlemsstater (Geddes, 2000:3f). Den dominerande säkerhetslogiken lyder att öppnandet av gränserna inom unionen kräver tydligare och starkare gränser utåt, en säkerhetslogik som haft stor betydelse för utvecklingen av en gemensam europeisk asylpolitik (Caviedes, 2004:293). Allt hårdare gränser utåt och ökad kontroll har lett till att det runt om i Europa accentuerats en kritik som tryckt på att öppnandet av de inre gränserna leder till att asylrätten undermineras och att detta strider emot bland annat Genèvekonventionen, som samtliga av EU:s medlemsstater undertecknat (Bigo, 1998:155, Vestin, 2002:142f). Somliga forskare hävdar vidare att situationen inte bara utgör en kritik mot att det blir allt svårare för flyktingar att söka asyl i Europa, utan att det även innebär att situationen för de migranter som kommer till Europa blir allt mer kritisk (se Peers, 1998).

Idén om upprättandet av ett "Fästning Europa" innebär således att i takt med att de överstatliga ambitionerna ökade inom unionen i och med genomförandet av den inre marknaden så har asylsökande drabbats allt hårdare, vilket utgör en artikulerad kritik EU:s överstatliga politik. Utifrån tidigare forskning finns det därmed stöd att uppfatta argument för upprättande av ett "Fästning Europa" hos de svenska riksdagspartierna som ett kriterium för bevarad mellanstatlighet. Ett kännetecken för bevarad mellanstatlighet utgörs i detta avseende av att *partiet framhåller att en harmoniserad asylpolitik leder till upprättandet av ett "Fästning Europa"*. Att *partiet framhåller kritik mot idén om ett "Fästning Europa"* kan istället tolkas som ett bifall till unionens överstatliga ambitioner.

3.2 Restriktiv eller generös?

Då den asylpolitiska debatten inneburit allt tydligare skiljelinjer beroende av synen på restriktivitet och generositet både på svensk och på europeisk nivå finns det ett behov av att inkludera även denna dimension för en mer heltäckande bild av den "svenska" inställningen till en överstatlig flyktingpolitik. Att beteckna flyktingpolitiken som "restriktiv" eller "generös" är ett vanligt förekommande grepp för att kategorisera ståndpunkter och politiska skiljelinjer inom asyl- och flyktingpolitiken. Vad som innefattas i dessa begrepp är dock inte lika klart.

I tidigare forskning som kategoriserar asylpolitiken som antingen restriktiv eller generös finner jag enbart två gånger någon form av beskrivning av vad dessa kategorier innehåller eller vad grunden ligger för en indelning. Demker och Malmström delar i "*Ingenmansland?*" upp de

svenska riksdagspartierna i en restriktiv eller en generös kategori utifrån hur partierna framställer sin syn på en öppen kontra en reglerad invandring i invandrapolitiska program från 1960–90-tal (Demker & Malmström, 1999:67–70). Även Lundh & Ohlsson använder sig av en liknande utgångspunkt (se Lundh & Ohlsson 1999). Att enbart kategorisera partierna som ”restriktiva” eller ”generösa” utifrån attityder till en öppen eller en reglerad invandring kan dock inte ses som tillfredsställande. Då asylpolitiken och den asylpolitiska debatten i allt större utsträckning påverkas av den europeiska dimensionen är det produktivt att komplettera idéer om restriktivitet och generositet utifrån en bredare kontextuell grund. Nedan kommer jag att visa på att förutom frågan om en reglerad eller öppen invandring även frågan om ansvarsfördelning samt vikten av att den gemensamma politiken grundas på miniminormer kan användas som en utgångspunkt för att möjliggöra en kategorisering av de svenska riksdagspartierna utifrån idéer om restriktivitet och generositet.

3.2.2 Inställning till en öppen eller reglerad invandring

Med utgångspunkt i ovan är frågan om en öppen eller en reglerad asyl- och flyktingpolitik det som främst verkar ha kopplats samman med idéer om restriktivitet och generositet. Frågan om en öppen eller en reglerad invandring kan grundläggande ses beröra hur många flyktingar ett land ska ta emot (Demker & Malmström, 1999:67). Lundh och Ohlsson kategoriserar exempelvis den svenska invandringspolitiken som restriktiv under de perioder som det införts mer regleringar på området än tidigare (Lundh & Ohlsson, 1999:12f). Demker och Malmström kategoriserar riksdagspartierna som ”generösa” när de framhåller krav på en öppen invandring och som ”restriktiva” när partierna snarare framhåller krav på regleringar (Demker & Malmström, 1999:67–70). Till det öppna förhållningssättet kan även krav på flyktingamnesti inkluderas, en fråga som ständigt är aktuell i den flyktingpolitiska debatten. Flyktingamnesti kan exempelvis syfta till att under en period erbjuda asylsökande som befinner sig i asylprocessen eller har genomgått asylprocessen permanent uppehållstillstånd (se motion 2003/04:Sf254).

Utifrån tidigare forskning anser jag således att det finns stöd att se frågan om en öppen eller en reglerad invandring som ett kriterium för idéer om restriktivitet och generositet utifrån vilka partiernas ståndpunkter kan tolkas. Ett kriterium för generositet utgörs således av att *partiet framför ett behov av en öppen invandring och/eller flyktingamnesti. Att partiet framför kritik mot en öppen invandring och/eller flyktingamnesti eller framför ett behov av ytterligare regleringar för asylpolitiken bör däremot ses som en restriktiv hållning.*

3.2.3 Inställning till ansvarsfördelning

I utvecklandet av en gemensam europeisk asylpolitik har mekanismer för ansvarsfördelning kommit att argumenteras för på både nationell och europeisk nivå (se Boswell 2003). I såväl slutsatserna från Tammerfors som i Stockholmsprogrammet uttrycks målet med ökad ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna vad gäller asylpolitiken. Mer konkret kan sådana mekanismer utgöras av en fördelning av asylsökande mellan medlemsstaterna baserat på BNP och befolkningsmängd, finansiell kompensation till länder som tar emot ett disproportionellt antal asylsökande eller delning av normer (Vink & Meijerink, 2003:300).

Argument för ansvarsfördelning bottnar följaktligen i en vilja till bördefördelning av mottagandet av asylsökande. Eiko Thielemann hävdar att sådana argument grundar sig på att lagstiftare inte enbart bryr sig om det totala antalet asylsökande på det egna territoriet, även fördelningen av asylansökningar mellan stater är av stort intresse för staten (Thielemann, 2008:2). Detta blir av särskilt stor vikt när en stats folkvalda representanter uppfattar att angränsande stater har en mer restriktiv asylpolitik och att en sådan politik ökar den egna statens asylbörda. Thielemann betonar att en anledning till att stater argumenterar för ansvarsfördelning just är en förhoppning om att sådana mekanismer kommer minska statens egna kostnader (Thielemann, 2003:262). Således innebär argument för ansvarsfördelning snarare en vilja till flyktinglätnad för den egna staten än en förhoppning om att unionen i sin helhet kan komma att ta emot fler asylsökande. Detta har även lett fram till en kritik som trycker på att mekanismer för ansvarsfördelning kommer att leda till negativa effekter för asylsökande, både vad gäller antal som garanteras asyl, vilka rättigheter som erhålls och den sociala situationen för de som garanteras asyl (se Boswell 2003).

Argument för ökad ansvarsfördelning i den svenska debatten kan utifrån denna bakgrund förstås som att ett parti uppfattar att den svenska staten tar ett för stort ansvar/börda vad gäller asylpolitiken på en internationell nivå och att denna borde minska genom en utjämning mellan stater, ett resonemang jag hävdar kan kopplas samman till idéer om restriktivitet och generositet. Denna uppfattning förstärks av att några av de medlemsstater som tagit emot flest antal asylsökande de senaste åren, bland andra Sverige, Belgien, Holland och Tyskland, har varit de länder som främst förespråkade mekanismer för ansvarsfördelning (Geddes 2009:24, Thielemann, 2008:3, se även Andersson, 2008 148-152). I kontrast kan ställas att förslag om ansvarsfördelning har varit mycket impopulära hos stater som skulle behöva ta emot ett ökat

antal asylsökande genom sådana mekanismer för (Boswell, 2003:329, Vink & Meijerink, 2003:301). Dessa förutsättningar medför att ytterligare ett kriterium för restriktivitet kan utgöras av att *partiet framför ett behov av mekanismer för ansvarsfördelning*. Att *partiet framför risker med mekanismer för ansvarsfördelning* kommer således att utgöra ett kriterium för generositet.

3.2.4 Inställning till miniminormer

Även frågan om miniminormer är användbar i kategoriseringen av de svenska riksdagspartierna utifrån idéer om restriktivitet och generositet. Jag hävdar att argument för att den gemensamma asylpolitiken bör byggas på miniminormer kan ses som ståndpunkter för en mer generös politik och vice versa.

Med miniminormer avses att lagstiftningen utgör ett golv som får överstgas, något som ofta uttrycks som ”minimiregler” i den politiska debatten. Diskussionen kring miniminormer har varit central i utvecklingen av EU:s gemensamma asylpolitik. Hatton och Williamsson börjar sin beskrivning av utvecklandet av EU:s gemensamma asylsystem med att peka på just fastställandet av miniminormer: ”The first stage of the Common European Asylum System involved setting minimum standards in a number of areas.” (Hatton & Williamson, 2004:19). Att dessa var av stor betydelse är något även Andersson framhåller (Andersson, 2008:116). Minimिनormerna fastställdes i detta skede på en rad olika områden, bland annat för när en person ska betraktas som flykting, för mottagande av asylsökande samt för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus. Peo Hansen hävdar att fastställandet av miniminormer ledde till en ökad positivism hos både forskare och organisationer som tidigare hållit sig mycket kritiska till en harmoniserad lagstiftning inom asylpolitiken (Hansen, 2008:69–70). Denna positivism kom dock abrupt till ända när medlemsstaterna istället för miniminormer kom överens om normer, ett tak, för många av de asylpolitiska åtgärderna. Andersson gör gällande att gemensamma regler uttryckta som normer istället för miniminormer inte endast utgör en begränsning för stater som vill föra en mer restriktiv politik utan även innebär att stater som vill föra en mer liberal politik kommer att hindras att göra detta (Andersson, 2008:127). Som ett resultat av detta har det i allt högre utsträckning kommit att hävdas att utvecklingen av ett gemensamt asylsystem leder till ett ”race to the bottom” eller en minsta gemensamma nämnarnas politik (Hansen, 2008:69–70, 215f, Vink & Meijerink 2003).

Dessa förutsättningar leder fram till att man kan argumentera för att om *partiet framhåller vikten av att den gemensamma asylpolitiken grundas på miniminormer* kan ses som en mer generös ståndpunkt än att *partiet framför inte ett behov av att den gemensamma asylpolitiken bör grundas på miniminormer* och enbart förespråkar normer för den gemensamma politiken. Enbart normer kan innebära att "taket" sätts för lågt och hindrar de stater som vill föra en mer generös politik vad gäller både mottagandevillkor och beviljande av flyktingstatus samt de stater som vill ha en mer inkluderande definition av vem som ska betecknas som flykting och få rätt till skydd. Om "taket" sätts för lågt blir en mer restriktiv lagstiftning i alla medlemsstater ett faktum, det vill säga en minsta gemensamma nämnares politik.

3. 3 Sammanställning av kriterier

Genomgången av idédimensionerna över- och mellanstatlighet samt restriktivitet och generositet har lett fram till ett antal kriterier för hur partiernas ståndpunkter kan uttydas och analyseras, vilket utgör det analytiska ramverket. Dessa kriterier kommer i den följande undersöknings- och analysdelen appliceras på det empiriska materialet och leda fram till en kategorisering av partiernas inställning till en gemensam europeisk asylpolitik. Utgångspunkten är inte att alla partier kommer att uttala sig om samtliga kriterier, vilket är en av anledningarna att varje kategori byggs upp av flera kriterier. Kategoriseringen av partierna kommer således bedömas utifrån den sammanlagda helhetsbilden och sammanfattas under varje delrubrik för att sedan överskådande summeras i en korstabell i resultatdelen.

Tabell 1: Analytiskt ramverk utifrån uppställda kriterier

Mellanstatlighet eller överstatlighet?	Restriktiv eller generös?
<p>Kriterier för ståndpunkter för bevarad mellanstatlighet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>partiet framför reservationer till policydokument som fastställer målet med en harmoniserad asylpolitik</i> - <i>partiet framhåller att en harmoniserad asylpolitik leder till upprättandet av ett "Fästning Europa"</i> <p>Kriterier för ståndpunkter för ökad överstatlighet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>partiet ställer sig bakom policydokument som fastställer målet med en harmoniserad asylpolitik</i> - <i>partiet framhåller kritik mot idén om ett "Fästning Europa"</i> 	<p>Kriterier för en restriktiv inställning:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>partiet framför kritik mot en öppen invandring och/eller flyktingamnesti eller framför ett behov av ytterligare regleringar för asylpolitiken</i> - <i>partiet framför ett behov av mekanismer för ansvarsfördelning</i> - <i>partiet framför inte ett behov av att den gemensamma asylpolitiken bör grundas på miniminormer</i> <p>Kriterier för en generös inställning:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>partiet framför ett behov av en öppen invandring och/eller flyktingamnesti</i> - <i>partiet framför risker med mekanismer för ansvarsfördelning</i> - <i>partiet framhåller vikten av att den gemensamma asylpolitiken grundas på miniminormer</i>

4. Undersökning och analys

4.1 Tidpunkten för Europeiska rådets möte i Tammerfors

4.1.1 Mellanstatlighet eller överstatlighet?

Inför Europeiska rådets toppmöte i Tammerfors hade de sju riksdagspartierna fått ta del av ett förberedande policydokument i vilket riktlinjerna för mötet drogs upp, inställningen till detta dokument skulle visa sig variera. Den socialdemokratiska regeringen hade vid denna tidpunkt även utarbetat en svensk ståndpunkt, i vilken man ställer sig bakom materialet om en gemensam europeisk asylpolitik. Lars Danielssons (s) anförande visar på en tydlig tilltro på ökat samarbete på området: ”Regeringen närmar sig toppmötet med den fasta förvissningen att EU kan ge ett betydande mervärde på området.” (EU-nämnden 1999/2000:5, anf. 2). Även förslag på ett enhetligt system för asylpolitiken uppfattar regeringen som positivt: ”Det finns förslag på ett *single system*. Vi vill ha ett *single system* på så vis att man har en procedur för alltihop.” (Ibid., anf. 3). Dessa anföranden i debatten visar på att regeringen redan innan toppmötet var beredda på och positiva till en harmonisering av politikområdet. Ståndpunkter för ökad överstatlighet är därmed tydliga hos det socialdemokratiska partiet.

Även Kristdemokraterna och Moderaterna ställer sig bakom materialet utan några invändningar och uppfyller därmed kriteriet för en positiv inställning till ökad överstatlighet baserad på inställning till policydokument. Holger Gustafsson (kd) verkar särskilt positiv till det förberedande dokumentet och anser att det är en ”föredömlig skrivning” (EU-nämnden 1999/2000:5, anf. 10). Denna inställning förstärks i en motion i vilken Kristdemokraterna framhåller vikten av fördjupat samarbete genom en mer överstatlig form av beslutsfattande: ”I vissa fall, såsom i flyktingpolitiken, är det nödvändigt att beslut kan tas med kvalificerad majoritet i större omfattning” (Motion 1999/2000:U514).

Folkpartiets företrädare Karl-Göran Biörsmark intar en mer skeptisk hållning. Trots att han i debatten är tydlig med att Folkpartiet vill se en gemensam politik så är han tveksam till materialet inför mötet i Tammerfors och uttrycker att han än en gång vill ”hissa varningsflagg när det gäller asyl- och migrationspolitiken.” Det finns enligt Biörsmark en risk ”... att vi hamnar i den situation som många EU-kritiker har varnat för, nämligen att vi får en mur runt EU” (EU-nämnden 1999/2000:5, anf. 11). Biörsmark verkar vid detta tillfälle se en risk för upprättandet av ett ”Fästning Europa”. En sådan risk framhålls även av Vänsterpartiet och Miljöpartiet, som inte ställer sig bakom förberedelsedokumentet (Ibid., anf. 13 & 14). Idén

om ett "Fästning Europa" är särskilt återkommande i Vänsterpartiets retorik. Kalle Larsson (v) framhåller att Vänsterpartiet "... uppfattar byggandet av "Fästning Europa" som fortsatt pågående. [...] Vi kommer att vara fortsatt kritiska att den rika västvärlden stänger sina gränser." (Kammarens protokoll 1999/2000:17, anf. 73). Även hos Miljöpartiet framhålls denna uppfattning, bland annat i en motion där partiet tydligt tar avstånd från en gemensam europeisk asylpolitik: "En viktig fråga för Sverige att driva inom EU måste vara att återföra asylpolitiken till nationell nivå" (Motion 1999/2000:U513).

Under åiterrapporteringen från toppmötet i Tammerfors redogör Anna Lindh (s) för slutsatserna från mötet och att regeringscheferna bland annat kommit överens om skapandet av ett gemensamt europeiskt asylsystem. Positivismen till en gemensam politik är från Socialdemokraterna tydlig. "Det sammantagna resultatet av toppmötet får för svenskt vidkommande betraktas som mycket gott, på både det rättsliga och på det asyl- och migrationspolitiska området" (Kammarens protokoll 1999/2000:17, anf. 70). En positiv attityd till ökad överstatlighet är tydlig också hos Göran Lennmarker (m) som anser att det inte finns någon tvekan om att toppmötet innebär ett viktigt steg för EU:s utveckling vad gäller asyl- och migrationspolitiken, han anser att denna kommer att utgöra "en väsentlig del i byggandet av unionen på de områden som är viktiga, nämligen de som har gränsöverskridande aspekter" (Ibid., anf. 81).

Intressant är att attityden hos Folkpartiet har svängt, partiet anser nu att slutsatserna från toppmötet på flera punkter är glädjande (Kammarens protokoll 1999/2000:17, anf. 71). Oron över ett "Fästning Europa" nämns inte. I åiterrapporteringen från mötet uttalar sig också en representant för Centerpartiet för första gången i debatterna kring toppmötet som anser att Tammerfors lett till positiva besked inom en rad områden men har för övrigt inget att tillägga (Ibid., anf. 77). Även Centerpartiet kan därför tolkas ställa sig bakom policydokumentet och en utveckling mot ökad överstatlighet inom asyl- och flyktingpolitiken.

Socialdemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna, Folkpartiet och Centerpartiet visar vid denna tidpunkt på ståndpunkter för en ökad överstatlighet inom asylpolitiken utifrån de uppställda kriterierna för över- och mellanstatlighet då de utan reservationer ställer sig bakom slutsatserna från Europeiska rådets toppmöte i Tammerfors. Miljöpartiet och Vänsterpartiet kan däremot uppfattas stå för bevarad mellanstatlighet då partierna både framhåller

reservationer mot policydokumentet samt tydligt framhåller en risk med att en harmoniserad asylpolitik leder till upprättandet av ett ”Fästning Europa”.

4.1.2 Restriktiv eller generös?

Redan inför toppmötet i Tammerfors argumenterar den socialdemokratiska regeringen särskilt för behovet av ansvarsfördelning vad gäller asylpolitiken. Lars Danielsson (s) framhåller: ”Det ska vara möjligt i Tammerfors att enas om att vi har ett gemensamt ansvar i de här frågorna och att vi gemensamt och solidariskt måste ta på oss och axla detta ansvar.” (EU-nämnden 1999/2000:5, anf. 2). Behovet av ansvarsfördelning återkommer sedan flertalet gånger i Socialdemokraternas retorik. Gun-Britt Andersson (s) trycker på att ”Om vi kommer fram till ett resultat med mer likvärdiga regler får vi också automatiskt – det är det bästa instrumentet - en jämnare ansvarsfördelning.” (Ibid., anf. 17). Denna syn konkretiseras även i Socialförsäkringsutskottets betänkande om Migration och asylpolitik där regeringen framhåller att en av de viktigaste målsättningarna med asylpolitiken är att ”åstadkomma en bättre ansvarsfördelning mellan länder” (Socialförsäkringsutskottets betänkande 1999/2000:SFU11). Att den gemensamma politiken bör grundas på en idé om ansvarsfördelning framhålls inte av något av de övriga partierna, vilket än mer tydliggör att den socialdemokratiska regeringen ser samarbetet som ett sätt att dela de bördor som flyktingströmmarna ger upphov till.

Vikten av att den gemensamma politiken bör grundas på miniminormer kopplas i debatterna nära samman med en oro kring att det gemensamma systemet ska leda till en minsta gemensamma nämnares politik och de partier som framhäver att miniminormer spelar en viktig roll poängterar även hur viktigt det är att dessa miniminormer formuleras på en hög nivå. Per Lager (mp) ser en tydlig risk: ”Idag är det stora skillnader inom EU, och risken är att länder med generösare flyktingpolitik, t.ex. Sverige, kan tvingas skärpa sina krav för att nå en harmoniserad nivå.” (Kammarens protokoll 1999/2000:25, anf. 4). En liknande syn framställs av Vänsterpartiet: ”Det är viktigt att de nya rättsakterna inte styrs av ”den minsta gemensamma nämnan hos medlemsstaterna” och menar vidare att initiativ på detta område inte bara bör grundas på miniminormer utan även utifrån en harmonisering baserad goda exempel (Motion 1999/2000:Sf3). Även Folkpartiet slår fast vikten av miniminormer: ”En samordning av medlemsstaternas minimiansvar på det flyktingpolitiska området är emellertid nödvändig, om åtminstone några länder i praktiken ska kunna bedriva en mer generös flyktingpolitik.” (Motion 1999/2000:Sf4). Kristdemokraterna påvisar en snarlik inställning:

”Reglerna för asylprövning ska harmoniseras inom unionen, med den reservationen att minimiregler aldrig få användas som en begränsning för länder som önskar föra en generösare flyktingpolitik.” (Motion 1999/2000:U514). Det blir tydligt att behovet av miniminormer på en hög nivå för dessa partier nära kopplas samman med synen på en generös asyl- och flyktingpolitik.

Det är också från dessa partier ett behov av en mer öppen invandring eller krav på flyktingamnesti betonas. Krav på någon form av flyktingamnesti är återkommande framförlit hos Miljöpartiet (EU-nämnden 1999/2000:52 anf. 148, svar på interpellation 1999/2000:333 anf. 40, kammarens protokoll 1999/2000:25 anf. 17). Kerstin-Maria Stalin (mp) poängterar också vikten av en öppen invandring samt att partiet är ”... motståndare till en reglerad invandring och vill ha en mycket friare invandring sedan ganska lång tid tillbaka.” (kammarens protokoll 1999/2000:101, anf. 34). Även Vänsterpartiets uttalanden går i samma riktning (se kammarens protokoll 1999/2000:46 anf. 181 & 197, kammarens protokoll 1999/2000:25 anf. 13). Både Socialdemokraterna och Moderaterna är dock tydliga med sina motsatta ståndpunkter och framhåller en mer restriktiv inställning; en reglerad invandring är av största vikt och en flyktingamnesti kan sätta hela systemet ur spel (se kammarens protokoll 1999/2000:101 anf. 24, kammarens protokoll 1999/2000:25 anf. 5, & anf. 16). Detta klargörs av Gustav von Essens (m) uttalande: ”Amnesti är ingen bra idé. Det skulle innebära helt fel signaler och skulle urholka och devalvera asylprocessens legitimitet. De som får avvisningsbeslut ska lämna landet.” (kammarens protokoll 1999/2000:101 anf. 7). Centerpartiet och Folkpartiet är mer tveksamma och kan snarare placeras i en mittenposition. Johan Pehrson (fp) anför exempelvis att Folkpartiet ”... är för en reglerad invandring. Vi tycker dock att dagens regler är alldeles för hårda.” och poängterar vidare att en flyktingamnesti bör genomföras (Ibid., anf. 42). Detta gäller även för Centerpartiet som särskilt pekar på barnens situation. Lena Ek (c) framhåller att vad gäller flyktingbarn så har bland annat FN starkt kritiserat Sverige för att barnens bästa ställts emot ”behovet av en reglerad invandring” (Ibid., anf. 8 & anf. 15). Helhetsbilden för dessa två partier anser jag därmed snarare kan ses som en generös inställning.

Socialdemokraternas krav på ansvarsfördelning samt klarspråk vad gäller behovet av en reglerad invandring innebär att partiet utifrån de uppställda kriterierna för idéer om restriktivitet kan uppfattas ha en restriktiv attityd till asylpolitiken. Detta gäller även för Moderaterna som anser att regleringar är av största vikt och att undantag som amnesti ska inte

ske under några omständigheter. Folkpartiet, Vänsterpartiet, Miljöpartiet och Kristdemokraterna fokuserar i debatterna snarare på vikten av miniminormer för att undvika en minsta gemensamma nämnarnas politik. Dessa partier tillsammans med Centerpartiet argumenterar även för behovet av både en öppnare asylpolitik och/eller möjligheter till amnesti vilket resulterar i att dessa partier kan betecknas som generösa utifrån kriterierna byggda på idéer om generositet.

4.2 Tidpunkten för Europeiska rådets möte i Stockholm

4.2.1 *Mellanstatlighet eller överstatlighet?*

Inför Europeiska rådets toppmöte i Stockholm och ratificeringen av Stockholmsprogrammet framförde alliansregeringen (m, fp, kd och c) en svensk ståndpunkt i vilken man välkomnar det förberedande materialet till programmet. I ståndpunkten poängterar partierna särskilt det gemensamma europeiska asylsystemet: ”Sverige eftersträvar ett fördjupat samarbete inom asylområdet och ser etableringen av ett gemensamt europeiskt asylsystem som ett viktigt övergripande mål inom ramen för EU:s asylpolitik.” (Utskottsdokument 2009/10:2330BE). Allianspartierna ställer sig bakom unionens överstatliga ambitioner och inga reservationer framhålls från dessa partiers representanter i kommande debatter som behandlar programmet, enigheten är tydlig.

Miljöpartiet och Vänsterpartiet har en fortsatt kritisk inställning till den gemensamma asylpolitiken och framhåller även denna gång reservationer till det förberedande materialet (EU-nämnden 2009/10:14, anf. 271). Vänsterpartiet betraktar särskilt EU:s gränskontroller som allt för hårda och att dessa försvårar möjligheten att söka asyl i EU och anser att programmet därför bör avvisas. Miljöpartiets reservation grundar sig på att de anser att Stockholmsprogrammet fortfarandet är alltför inriktat på repressiva åtgärder, gränskontroll och jakt på ”illegala” invandrare. (Protokoll utskottssammanträde 2009/10:11) Dessa två partiers ståndpunkter för bevarad mellanstatlighet inom det asylpolitiska området är därmed fortfarande rådande tio år efter mötet i Tammerfors. Retoriken har inte heller förändrats nämnvärt. Både Vänsterpartiet och Miljöpartiet framhåller fortgående att man anser att den gemensamma politiken lett till upprättandet av ett ”Fästning Europa”. Vänsterpartiet uttrycker: ”Murarna runt EU byggs allt högre, och i stort sett alla legala möjligheter att ta sig innanför Europas gränser har stängts.” och poängterar även att Europa istället bör fokusera på mellanstatligt samarbete för att ta ansvar för flyktingar. (Motion 2009/10:Sf211, kammarens protokoll 2009/10:107, anf. 2). Miljöpartiet vidmakthåller åsikten att unionen har rest murar

mot omvärlden som genom Stockholmsprogrammet blir ännu högre och att planen är en ”fullt harmoniserad asyl- och flyktingpolitik med absolut största restriktivitet och mer militarisering vid yttergränserna som följd.” (Motion 2009/10:Ju384).

En förändrad attityd blir däremot tydlig hos Socialdemokraterna. Partiet ställer sig fortfarande bakom en gemensam europeisk asylpolitik men framför också kritik: ”... vi tycker att det har blivit för lite för mycket effektivitet och för lite humanitet i programmet. Vi har funderat om man kan göra det bättre, men vi tycker att man har kommit till vägs ände.” (EU-nämnden 2009/10:14, anf. 279, se även EU-nämnden 2009/10:16, anf. 4). Även idéer om ett ”Fästning Europa” kan uttydas. Magdalena Streijffert (s) påpekar att ”Få har möjlighet att ta sig till Europa, och för de personer som gör den farliga resan växer nu murarna allt högre.” (Kammarens protokoll 2009/10:107, anf. 1). Trots den framförda kritiken står partiet fast vid en överstatlig hållning och ställer sig utan några specifika reservationer bakom programmet.

En vidmakthållen överstatlig inställning till den gemensamma europeiska asylpolitiken kan därmed uttydas för Socialdemokraterna samt de fyra allianspartierna, hos vilka samförståndet är genomgående. Vänsterpartiet och Miljöpartiet attityder har inte förändrats anmärkningsvärt. Partierna framhåller även reservationer till ratificeringen av detta program och ser upprättandet av ett ”Fästning Europa” som en pågående verklighet. Utifrån de uppställda kriterierna kan därmed en inställning till bevarad mellanstatlighet för dessa två partier anses vara ett faktum.

4.2.2 Restriktiv eller generös?

Vad gäller inställning till ansvarsfördelning har attityderna hos riksdagspartierna svängt mellan 1999 och 2009. Moderaterna är det parti som i debatterna kring Stockholmsprogrammet främst framhåller vikten av sådana mekanismer. Tobias Billström (m) anför att det finns ett starkt behov av ”någon form av solidaritetsmekanismer för att kunna hjälpa de medlemsstater som befinner sig under särskilt tryck och tar emot en oproportionerligt stor andel asylsökande” (EU-nämnden 2009/10:14, anf. 268, se även EU-nämnden 2009/10:16, anf. 6). Även Folkpartiet trycker på behovet av ökad ansvarsfördelning och framför en önskan om ekonomisk kompensation till länder som ”av en eller annan anledning tagit större ansvar” och framhåller även att ”Sverige och några få andra EU-länder tar ett extremt stort ansvar för flyktingströmmen” (Kammarens protokoll 2009/10:48, anf. 49, kammarens protokoll 2009/10:107, anf. 20). Fredrick Federlay (c) ställer sig bakom idéer om

ansvarsfördelning men framhåller att sådana mekanismer inte får leda till att asylsökande behandlas som ”möbler som vi ska flytta runt i unionen” (EU-nämnden 2009/10:14, anf. 280). Ståndpunkter för ökad ansvarsfördelning accentueras alltså inte bara från andra partier än tidigare utan även mer markant.

Även partiernas inställning till en öppen eller en reglerad invandring har skiftat. Vänsterpartiet och Miljöpartiet framför fortsatta behov av en mer öppen invandring och möjligheter till flyktingamnesti (Kammarens protokoll 2009/10:48, anf. 25, anf. 26, anf. 34, anf. 36). Moderaterna är tydliga med sin motsatta ståndpunkt. Mikael Cederbratt (m) frågar sig i kammaren vari Miljöpartiet och Vänsterpartiets ståndpunkter i frågan ligger och deklarerar ”Är det fri invandring kommer vi aldrig att nå varandra i debatten.” (Ibid., anf. 27). Konfliktlinjerna partierna emellan blir här tydliga. Socialdemokraterna, som tio år tidigare inte såg några möjligheter att kompromissa med den reglerade politiken, har hamnat i en mellansituation. Det nära samarbetet med Miljöpartiet och Vänsterpartiet innebär att man måste förhålla sig till dessa partiers ståndpunkter samtidigt som det är känt att man ser annorlunda på frågan. Göte Wahlström (s) vill dock en se vidare diskussion: ”Jag tror att det finns skäl att vi för den diskussionen bredare bland riksdagens alla partier för att hitta en konsensus att stå emot de krafter ute i samhället som i dagsläget har helt andra uppfattningar.” (Ibid., anf. 36). Folkpartiet som var det parti som tidigare lagt sig i en mittenposition vad gäller den reglerade invandringen är nu tydliga med vilken position partiet intagit. Ulf Nilsson (fp) uttrycker: ”För mig och folkpartiet är det en självklar utgångspunkt att i en lagreglerad migrationspolitik måste man också respektera ett nej.” (Ibid., anf. 49). Fredrick Federlay (c) påpekar dessutom att Centerpartiet, Kristdemokraterna och Folkpartiet tidigare varit för en allmän flyktingamnesti men att detta inte längre är fallet (Ibid., anf. 40, se även anf. 42).

Vikten av miniminormer för den gemensamma politiken markeras framförallt av Socialdemokraterna i samband med ratificeringen av Stockolmsprogrammet. Björn Lind (s) frågar alliansregeringen huruvida medlemsstaterna inom den gemensamma politiken ska ha möjlighet ”att lägga ribban över de gemensamma reglerna eller om vi ska ha en gemensam flyktingpolitik där ribban ska ligga lika högt eller lika lågt i alla medlemsstaterna” (Kammarens protokoll 2009/10:48, anf. 72). Lind menar vidare att det är nödvändigt med miniminormer om Sverige ska kunna fortsätta agera som ett föredöme och menar att det utan dessa finns en risk att Sverige ”låser oss vid en lägre nivå inom flyktingpolitiken än vad vi har idag” och får bifall från både Vänsterpartiet och Miljöpartiet (Ibid., anf. 89, anf. 73, anf. 74).

Detta innebär en tydlig ståndpunkt från det socialdemokratiska partiets sida för en politik uppbyggd på miniminormer. Tobias Billström (m) svarar att alliansregeringen anser att en fullt ut harmoniserad politik kräver att borttagandet av miniminormer samt att dessa varit kontraproduktiva i målet med skapandet av en gemensam politik (Ibid., anf. 88), vilket visar på allianspartiernas motsatta ståndpunkt.

I debatterna kring ratificeringen av Stockholmsprogrammet är det tydligt att det skett ett skifte vad gäller partiernas förhållande till idéer om restriktivitet och generositet. Moderaterna tillsammans med de övriga partierna i alliansregeringen är de som argumenterar för både behovet av ansvarsfördelning och vikten av en reglerad politik. Positionsförflyttningar är särskilt tydliga hos Folkpartiet vars attityd till politiken utifrån kriterierna om restriktivitet och generositet runt tidpunkten för toppmötet i Tammerfors låg nära Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Socialdemokraterna som med Moderaterna fått stå för en restriktiv hållning i debatterna kring toppmötet i Tammerfors har intagit en mer kritisk position. Detta beläggs inte minst av ståndpunkten för behovet av miniminormer för den gemensamma politiken men även genom att partiet vill öppna upp för vidare diskussion för behovet av amnesti. Vänsterpartiet och Miljöpartiet har inte förflyttat sina positioner nämnvärt vilket innebär att dessa partier tillsammans med Socialdemokraterna kan uppfattas ha en mer generös attityd till asylpolitiken utifrån de uppställda kriterierna.

5. Resultat och slutsatsdiskussion

5.1 Sammanställning av resultat

Nedan presenteras de sammanställda resultaten från den empiriska undersökningen utifrån de uppställda kriterierna för över- och mellanstatlighet samt restriktivitet och generositet i tabellform. Resultaten kommer sedan att diskuteras utifrån de uppställda frågeställningarna. Det är viktigt att poängtera att idédimensionerna jag ställt upp placerar partierna i den ena eller den andra kategorin. Det kan dock finnas skillnader mellan partier som placeras i samma dimension, något det analytiska ramverket inte tar hänsyn till. Dessutom kan sägas att resultatet troligen blivit mer stabilt om alla partier uttalat sig om samtliga kriterier. Utifrån mitt syfte kan de uppställda kriterierna dock anses mäta det de var avsedda att mäta och framförallt varit användbara för att visa på den förändring som har ägt rum över tid.

Tabell 2.1: Resultat för tidpunkten för Europeiska rådets möte i Tammerfors

	Mellanstatlig	Överstatlig
Restriktiv		Socialdemokraterna Moderaterna
Generös	Miljöpartiet Vänsterpartiet	Folkpartiet Kristdemokraterna Centerpartiet

Tabell 2.2: Resultat för tidpunkten för Europeiska rådets möte i Stockholm

	Mellanstatlig	Överstatlig
Restriktiv		Moderaterna Folkpartiet Centerpartiet Kristdemokraterna
Generös	Miljöpartiet Vänsterpartiet	Socialdemokraterna

5.2 Slutsatsdiskussion

5.2.1 Kategoriseras riksdagspartiernas inställning till en gemensam europeisk asylpolitik som "överstatlig" eller "mellanstatlig"?

Vid tidpunkten för Europeiska rådets möte i Tammerfors 1999 uppvisar samtliga riksdagspartier förutom Miljöpartiet och Vänsterpartiet en positiv inställning till ökad överstatlighet inom asylpolitiken utifrån de uppställda kriterierna för över- och mellanstatlighet. Dessa ståndpunkter har inte förändras för något av partierna under tidpunkten för Europeiska rådets möte i Stockholm tio år senare. Inställningen till en gemensam europeisk asylpolitik utifrån idéer om över- och mellanstatlighet kan under tidsperioden 1999-2010 uppfattas som statisk för samtliga av partierna. En policyförskjutning kan därmed ses ha ägt rum snarare innan toppmötet i Tammerfors än efter, vilket också Andersson (2008) slår fast.

5.2.2 Kategoriseras riksdagspartiernas inställning till en gemensam europeisk asylpolitik som "restriktiv" eller "generös"?

Inställningen till den gemensamma politiken utifrån idéer om restriktivitet och generositet uppvisar ett annorlunda mönster än ovan. Vid tidpunkten för Tammerforsmötet kan Miljöpartiet, Vänsterpartiet, Folkpartiet, Kristdemokraterna och Centerpartiet kategoriseras stå för en generös attityd utifrån dessa partiers fokus på vikten av miniminormer samt krav på en mer öppen invandring. Noterbart är att det uppstår en viss problematik för Folkpartiet som välkomnar unionens överstatliga ambitioner samtidigt som det framgår att partiet anser att den politik som förs på europeisk nivå inte är tillfredsställande, något även Mikael Spång noterat (Spång, 2006:36). Socialdemokraterna och Moderaterna kan utifrån kriterierna kategoriseras som restriktiva och enigheten mellan dessa partier är för tidpunkten stor, framförallt vad gäller krav på regleringar för politiken. Resultatet för denna tidpunkt bekräftar Spånga (2006) syn av den svenska invandringspolitiken med blocköverskridande konfliktlinjer mellan partierna både vad gäller synen på innehållet i politiken samt hur politiken ska beslutas.

Vid tidpunkten för toppmötet i Stockholm 2009 har dessa positioner kommit att förändrats markant. För Folkpartiet, Kristdemokraterna och Centerpartiet samt för Socialdemokraterna har en tydlig policyförskjutning ägt rum utifrån idéer om restriktivitet och generositet, det vill säga politikens innehåll. Folkpartiets, Kristdemokraternas och Centerpartiets inställning till den gemensamma asylpolitiken kan tillsammans med Moderaterna nu kategoriseras som restriktiv, framförallt på grund av förändrade ståndpunkter vad gäller frågan om

ansvarsfördelning samt frågan om en öppen eller en reglerad invandring. Även Socialdemokraternas ståndpunkter har förflyttats, partiet framför tillsammans med Miljöpartiet och Vänsterpartiet en mer kritisk inställning till den gemensamma asylpolitiken. Socialdemokraterna framför nu vikten av att politiken grundas på miniminormer och problematiserar både den reglerade politiken och motståndet till flyktingamnesti, två punkter partiet tio år tidigare hade en mycket statisk inställning till och kan utifrån kriterierna uppfattas stå för en generös attityd.

Den blocköverskridande politik som rådde under tidpunkten för Tammerforsmötet har förändrats, istället har konfliktlinjerna mellan partierna återgått till mer traditionella mönster, vilka med undantag för Socialdemokraterna överstatliga inställning följer de två samarbetsblock som inför valet 2010 blivit ett faktum i det svenska politiska systemet. Särskilt intresseväckande är Folkpartiets, Kristdemokraternas och Centerpartiets förändrade inställning, tre partier som tidigare varit tydliga med att de ansett att den politik som förts varit allt för restriktiv. Denna förändring tyder på att det finns ett tydligt konfliktmönster inom det asylpolitiska området mellan både synen på politikens innehåll och beslutsformerna för den. Vad dessa förändrade mönster beror på hade varit intressant föra ett vidare resonemang om, det får dock bli en uppgift för vidare forskning.

Spång (2006) hävdar att det kvarhållande samarbetsmönstret mellan Vänsterpartiet, Miljöpartiet, Folkpartiet, Kristdemokraterna och Centerpartiet även efter europeiseringen av asylpolitiken innebar att de politiska konfliktlinjerna enbart i begränsad utsträckning påverkats av en harmonisering av asylpolitiken i EU (Spång, 2006:39). Att mitt resultat visar på att samarbetsmönstret förändrats motsätter sig Spånga slutsats och innebär troligtvis att utvecklandet av en gemensam asylpolitik påverkat de nationella konfliktlinjerna i högre grad än väntat.

5.2.3 Hur hänger inställningen till en generös eller en restriktiv asylpolitik samman med ökad överstatlighet inom asyl- och flyktingpolitiken?

Utifrån de fyra klassindelningalternativen *överstatlig/restriktiv*, *överstatlig/generös*, *mellanstatlig/restriktiv* samt *mellanstatlig/generös* så har det följaktligen skett en förändring av partiernas inställning till den gemensamma politiken utifrån idéer om restriktivitet och generositet men inte utifrån idéer om över- och mellanstatlighet. Hur hänger då inställningen till en generös eller restriktiv asylpolitik samman med ökad överstatlighet inom asylpolitiken?

En intressant avvikelse är att inget av de sju partierna vid någon av tidpunkterna kan placeras in i klassindelningens alternativet *mellanstatlig/restriktiv*, dessutom kategoriseras båda de partier som står för bevarad mellanstatlighet inom asylpolitiken som generösa. Vid tidpunkten för Tammerforsmötet kategoriseras dock ytterligare tre partier som generösa, partier som också står för ökad överstatlighet. Vid tidpunkten för Stockholmsmötet är det enbart ett parti som kan klassas som *överstatlig/generös*. Vid denna tidpunkt kategoriseras istället majoriteten av partierna som förespråkar överstatlighet som restriktiva, spridningen har därmed minskat. Resultaten tyder på att det verkar finnas någon form av korrelation mellan argument för bevarad mellanstatlighet samt en generös inställning till asylpolitiken. Dessutom har det skett en tydlig policyförskjutning mot ökad restriktivitet under tioårsperioden. Hur dessa aspekter kan förklaras är dock en uppgift för vidare studier.

5.2.4 Avslutande diskussion

Avslutningsvis kan sägas att skiljelinjerna mellan de svenska riksdagspartierna på det asylpolitiska området kan ses botten i både frågan om över- och mellanstatlighet samt restriktivitet och generositet, alltså både hur politiken beslutas och vad den innehåller. De partipolitiska skiljelinjerna har förändrats nämnvärt från en rådande konsensus till början av 1990-talet och verkar fortfarande vara i förändring (jämför Abiri 2000). Att föra in idédimensionen restriktiv/generös i analysen av den "svenska" inställningen till en gemensam asylpolitik utmanar till viss del den enighet Andersson (2008) beskriver i boken "Överstatlig flyktingpolitik", det finns betydande skiljelinjer mellan partierna både utifrån idéer om över- och mellanstatlighet samt restriktivitet och generositet som är värda att uppmärksamma. Studiens resultat visar dock att majoriteten av de svenska riksdagspartierna är för ökad överstatlighet inom det asylpolitiska området och dessutom står för en mer restriktiv inställning, ett resultat som sätter fokus på hur politiken som förs inom EU egentligen påverkar den svenska politiken och de svenska partiernas sätt att förhålla sig till den europeiska nivån. För att kunna bidra till en mer genomgripande redogörelse för den förändring som har skett inom politikområdet kan denna studie ses som ett argument för att asylpolitiken bör ses både utifrån en nationell och en europeisk kontext, tidigare forskning på området har tenderat att fokusera på antingen eller. Den nationella och den europeiska nivån är idag så nära sammanlänkande att det inte kan ses som fruktbart att isolera dessa nivåer från varandra. Den europeiska nivån kopplas dessutom ofta nära samman med politikens beslutsformer och

tendrar att leda bort fokus från politikens innehåll, som är minst lika viktigt för den politik som i slutändan faktiskt förs.

6. Referenser

6.1 Tryckta källor

Abiri, Elisabeth (2000) "The Changing Praxis of 'Generosity': Swedish Refugee Policy during the 1990s", i *Journal of Refugee Studies*, 13 (01), s. 11-28

Andersson, Hans E. (2003) "Flyktingpolitiken i framtidens EU", i Sieps 2003:5, Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier

Andersson, Hans E. (2008) "Överstatlig flyktingpolitik", Boréa, Umeå

Andersson, Hans E. (2009) "Vad är överstatlighet?", Statsvetenskaplig tidskrift, 111 (4), s. 375-384

Beckman, Ludvig (2005) "Grundbok i idéanalys: Det kritiska studiet av politiska texter och idéer", Santérus förlag, Stockholm

Bergström, Göran & Boréus, Kristina (2005) "Textens mening och makt: Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys", Studentlitteratur, Lund

Bigo, Didier (1998) "Frontiers and Security in the European Union: The Illusion of Migration Control" i *The Frontiers of Europe*, red. Anderson, Malcolm & Bort, Bernhard, A., Casell Imprint, London

Bomberg, Elizabeth & Stubb, Alexander (2008) "The EU's Institutions", i *The European Union: How Does it Work*, Oxford University Press, Oxford

Boswell, Christina (2003) "Burden-Sharing in the European Union: Lessons from the German and UK Experience", i *Journal of Refugee Studies* 16 (3), s. 316-335

Caviedes, Alexander (2004) "The Open Method of Co-ordination: a Tool for Prying Open Fortress Europe?", i *Journal of European Public Policy*, 11 (2), s. 289-310

Dahlstedt, Inge (2000) "Svensk invandrar- & flyktingpolitisk riksdagsdebatt: 1980- och 1990-talsdebatter – översikt och jämförelse", MERGE, Umeå

Demker, Marie & Malmström, Cecilia (1999) "Ingenmansland?: Svensk immigrationspolitik i utrikespolitisk belysning", Studentlitteratur, Lund

Esaiasson, Peter m.fl. (2007) "Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad", 3:e upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm

Geddes, Andrew (2000) "Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?", Manchester University Press, Manchester

Geddes, Andrew (2009) Sammanfattning av rapporten "Migration as Foreign Policy? The External Dimension of EU Action on Migration and Asylum", Sieps, Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier

Hansen, Peo (2008) "EU:s migrationspolitik under 50 år: ett integrerat perspektiv på en motsägelsefull utveckling", Studentlitteratur, Lund

Lavenex, Sandra (2001) "The Europeanisation of Refugee Policies: Between Human Rights and Internal Security", Ashgate, Aldershot

Lundh, Christer & Ohlsson, Rolf (1999) "Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring", SNS förlag, Stockholm

Peers, Steve (1998) "Building Fortress Europe: The Development of European Migration Law", *Common Market Law Review*, 35 (6), s. 1235-1272

Spång, Kristian (2006) "Europeisering av svensk invandringspolitik", Current Themes in IMER Research Nummer 4, Malmö Universitet

Thielemann, Eiko (2003) "Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union", *Journal of Refugee Studies*, 16 (3), s. 253-273

Thielemann, Eiko (2008) "The Future of the Common European Asylum System: In Need of a More Comprehensive Burden-Sharing Approach", *Sieps* 2008:1, Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier

Vestin, Sanna (2002) "Flyktingboken: Från Duvemåla till Fort Europa", Ordfront, Stockholm

Vink, Maarten & Meijerink, Frits (2003) "Asylum Applications and Recognition Rates in EU Member States 1982-2001: A Quantitative Analysis", *Journal of Refugee Studies*, 16 (3), s. 297-315

Westberg, Jacob (2006) "Integration som problemlösning: en introduktion till teorier om europeisk integration", SNS förlag, Stockholm

6.2 Europeiska rådet. Ordförandeskapets slutsatser

Tammerforsprogrammet:

Ordförandeskapets slutsatser Tammerfors. Europeiska rådet i Tammerfors den 15-16 oktober 1999.

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/sv/ec/00200-r1.s9.htm
(hämtad 2010-04-12)

Stockholmsprogrammet:

Ordförandeskapets slutsatser Stockholm. Europeiska rådet i Stockholm 30 november-1 december 2009. *Stockholmsprogrammet – Ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd.*

http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.26419!menu/standard/file/Klar_Stockholmsprogram.pdf
(hämtad 2010-04-14)

6.3 Svenskt offentligt tryck

Betänkande 1999/2000:SFU11 ”Migration och asylpolitik”

EU-nämnden 1999/2000:5, torsdagen 14 oktober 1999

EU-nämnden 2009/10:14, fredagen 27 november 2009

EU-nämnden 2009/10:16, onsdagen 9 december 2009

Kammarens protokoll 199/2000:46, tisdagen 14 december

Kammarens protokoll 1999/2000:17, torsdagen 21 oktober 1999

Kammarens protokoll 1999/2000:25, torsdagen 24 november 2009

Kammarens protokoll 1999/2000:52, onsdagen 19 januari 2000

Kammarens protokoll 1999/2000:101, torsdagen 27 april 2000

Kammarens protokoll 2009/10:48, fredagen 11 december 2009

Kammarens protokoll 2009/10:107, onsdagen 21 april 2010

Motion 1999/2000:U513 av Yvonne Ruwaida m.fl. (mp) "Sveriges strategi i EU"

Motion 1999/2000:U514 av Holger Gustafsson m.fl. (kd) "Europapolitiken"

Motion 1999/2000:Sf3 av Gudrun Schyman m.fl. (v) med anledning av skr.1999/2000:3
Migration och asylpolitik

Motion 1999/2000:Sf4 av Helena Bergholz och Bo Könberg (fp) med anledning av skr.1999/2000:3 Migration och asylpolitik

Motion 2003/04:Sf254 av Gustav Fridolin m.fl. (mp, fp, kd, c) "Flyktingamnesti"

Motion 2009/10:Sf211 av Kalle Larsson m.fl. (v) "Flykting- och immigrationspolitiken"

Motion 2009/10:Ju384 av Bodil Ceballos m.fl. (mp) "Stockholmsprogrammet"

Utskottsdokument 2009/10:2330BE Protokoll utskottssammanträde 2009/10:11

Svar på interpellation om svensk flykting- och integrationspolitik 1999/2000:333

6.4 Elektroniska källor

Hatton, Timothy J. & Williamson, Jeffrey G. (2004) "Refugees, Asylum Seekers and Policy in Europe", working paper:

<http://www.economics.adelaide.edu.au/workshops/doc/hatton.pdf>

(hämtad 2010-04-11)

"Så arbetar EU-nämnden" Riksdagens webbplats:

http://www.riksdagen.se/templates/R_Page____3416.aspx

(hämtad 2010-05-05)